

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

13472 *Sala Primera. Sentencia 225/2015, de 2 de noviembre de 2015. Cuestión de inconstitucionalidad 584-2014. Planteada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en relación con el artículo 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales: extinción, por pérdida de objeto, de la cuestión de inconstitucionalidad (STC 83/2015).*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 584-2014, promovida por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en relación con el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha intervenido el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Presidente don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 30 de enero de 2014 se registró en este Tribunal un oficio de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de 10 de enero de 2014, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en su aplicación al personal laboral del sector público, por posible vulneración del principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales contemplado en el art. 9.3 CE.

2. Los antecedentes de hecho del planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son los siguientes:

a) La Unión de Sindicatos Independientes del Principado de Asturias interpuso demanda de conflicto colectivo frente al Ayuntamiento de Corvera como consecuencia de que, tras la aprobación del Real Decreto-ley 20/2012, dicho Ayuntamiento no había abonado a su personal laboral la paga extraordinaria de Navidad de diciembre de 2012. En dicha demanda se reclamaba el reconocimiento del derecho del citado personal laboral a percibir las cantidades que, en concepto de paga extraordinaria de Navidad de 2012, correspondiera por los servicios prestados con carácter previo a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 —esto es, el período comprendido entre el 1 de diciembre de 2011 y el 14 de julio de 2012—; subsidiariamente, para el caso de considerarse

semestral el devengo de las pagas extraordinarias, se solicitaba el derecho al abono de las cantidades correspondientes al período comprendido entre el 1 de junio y el 14 de julio de 2012.

b) Por Sentencia de 4 de septiembre de 2013, el Juzgado de lo Social núm. 1 de Avilés estimó parcialmente la demanda y declaró el derecho de los trabajadores a «ser repuestos en el abono de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, devengada hasta la entrada en vigor del RDL 20/2012, es decir, del período devengado del 1 de julio al 14 de julio de 2012», condenando a la demandada a estar y pasar por esta declaración.

c) Interpuesto recurso de suplicación frente a la indicada Sentencia, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias dictó providencia, de fecha 21 de noviembre de 2013, por la que acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, en el plazo de diez días, para que alegasen sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad o sobre el fondo de la misma, en relación con el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, por posible vulneración del principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales reconocido en el art. 9.3 CE, dado que el precepto suprime el derecho de los trabajadores a percibir cuantías correspondientes a la paga extraordinaria de diciembre de 2012 ya devengadas e incorporadas a su patrimonio.

d) Mediante escrito de 11 de diciembre de 2013, el Ministerio Fiscal consideró pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Las partes en el proceso no formularon alegaciones.

e) Por Auto de 10 de enero de 2014, la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias acordó plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art 2 del Real Decreto-ley 20/2012.

3. En el citado Auto de 10 de enero de 2014, y tras repasar los antecedentes del caso, el órgano judicial afirma hacer suyos los razonamientos plasmados en el Auto 16/2013, de 1 de marzo, dictado por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, mediante el que, según indica, se elevó cuestión de inconstitucionalidad idéntica a la ahora planteada. A partir de esta afirmación, se procede a transcribir tales razonamientos del citado Auto 16/2013, reproduciendo, en síntesis, los siguientes argumentos.

a) Para la Sala está claro que el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 suprime la percepción de la paga extraordinaria del mes de diciembre del año 2012 para el personal laboral del sector público, y que lo hace a partir de su entrada en vigor (día 15 de julio de 2012), sin precisar excepciones por derechos ya devengados. A su entender, el legislador es plenamente consciente de la posibilidad de que haya comenzado a devengarse la paga extraordinaria cuya percepción se suprime, en tanto que indica que la medida afecta a cuantías «que corresponda percibir», en tiempo verbal no condicional, admitiendo así que el derecho ya se ha generado; no obstante lo cual cierra la puerta a su abono. Desde esa perspectiva, entiende la Sala que no es posible interpretar el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 considerando que cabe abonar aquella parte de la paga extraordinaria de diciembre que ya se hubiera devengado a la fecha de entrada en vigor de la citada norma. En definitiva, añade, por mucho que ya se hubiera devengado la paga extraordinaria correspondiente a catorce días (del 1 al 14 de julio), la aplicación del citado art. 2 no daría lugar a su abono. Pues bien, atendiendo a la consolidada jurisprudencia según la cual las pagas extraordinarias son salario diferido que se devenga día a día, aquella norma podría considerarse contraria al art. 9.3 CE, que garantiza la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales y la seguridad jurídica, puesto que se estaría suprimiendo el derecho ya generado a percibir la parte proporcional de la paga extraordinaria devengada antes de la entrada en vigor de la norma. Expuesto lo que precede, indica la Sala que la norma cuestionada no admite una interpretación que la acomode a la Constitución y que su validez es determinante para el resultado del litigio, puesto que una de las pretensiones formuladas en la demanda es, justamente, que se mantenga incólume la percepción de la parte ya devengada de la paga extraordinaria de diciembre de 2012.

b) Tras recordar la doctrina constitucional sobre la prohibición de retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales prevista en el art. 9.3 CE (SSTC 112/2006 y 89/2009), y a efectos de proceder a su aplicación, el Auto sienta el presupuesto de que estamos ante un derecho individual en el sentido dado por el Tribunal Constitucional a esta expresión, y ello, porque los derechos retributivos pertenecen a la esfera general de protección de la persona y se consagran en el art. 35 CE, en que se reconoce el derecho a la remuneración suficiente (lo que en principio se correspondería con el salario mínimo interprofesional), pero también el derecho al trabajo, siendo una de las notas esenciales su carácter remunerado. De hecho, señala que, en coherencia con esa concepción de la retribución como derecho que pertenece a la esfera general de protección de la persona más allá de su cuantía mínima interprofesional, el Tribunal Constitucional ha admitido su encaje en el supuesto de hecho del art. 9.3 CE, haciendo referencia al respecto a la STC 330/2005 y al ATC 162/2012. Por lo dicho, concluye que en el caso se cumple el presupuesto del art. 9.3 CE de que nos encontremos ante derechos individuales amparables por el principio de interdicción de retroactividad.

c) Seguidamente alcanza también la conclusión de que el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, al suprimir la paga extraordinaria de diciembre de 2012 para el personal laboral del sector público, establece una retroactividad prohibida por el art. 9.3 CE, al incidir sobre los efectos jurídicos ya producidos al amparo de una norma anteriormente vigente. En tal sentido, y ante el silencio de la regulación legal de las pagas extraordinarias —que se limita a fijar el momento de su percepción—, la Sala toma en consideración la jurisprudencia dictada en unificación de doctrina por el Tribunal Supremo, que configura la paga extra como de devengo diario y cobro aplazado. Por ello, señala que estamos ante un derecho que se genera día a día, incorporándose como tal al acervo patrimonial de los trabajadores, de ahí que, «[e]n el caso examinado, al ser la paga extra de diciembre de 2012 de devengo semestral a partir del 1 de julio, por disponerlo así el Convenio colectivo de aplicación, a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 ya se había devengado y generado el derecho a la parte proporcional a catorce días de trabajo», que, sin embargo, el art. 2 de la norma suprime, operando una retroactividad auténtica o de grado máximo.

d) Asimismo, el Auto considera que dicha retroactividad carece de justificación habilitante, no apreciando exigencias cualificadas del bien común que, según la doctrina constitucional, podrían imponerse excepcionalmente (STC 197/1992). Al respecto considera que esa excepción a la prohibición de retroactividad debe interpretarse de forma restrictiva y que no cabe extenderla a toda medida de interés general. En particular, entiende que la reducción del déficit público no reúne la nota de cualificación absolutamente excepcional que sería necesaria para sacrificar el principio constitucional de seguridad jurídica que sustenta la irretroactividad, en aras del bien común, y que es el interés general lo que se ataca cuando se niega, a quienes han prestado sus servicios, el derecho a percibir el salario correspondiente. Hace referencia, igualmente, a algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional (SSTC 247/2007 y 89/2009) y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en los que considera que se mantiene una concepción realmente cualificada del «interés general», y señala que la pretensión de reducir el gasto público, por muy urgente y necesaria que sea, no constituye sin más un «bien común» que abra la puerta a exceptuar los básicos principios constitucionales de irretroactividad y seguridad jurídica; principios constitucionales que sí cabe identificar, en cambio, con el interés general de los ciudadanos.

e) Finalmente, la Sala se plantea la posibilidad de que estemos ante una expropiación legislativa de derechos, pero rechaza tal hipótesis en cuanto que, tras aludir al tenor del art. 2.4 del Real Decreto-ley 20/2012, señala que la formulación condicionada en este caso de una hipotética compensación o devolución futura de cantidades en modo alguno resultaría asimilable al justo precio al que alude la Ley de expropiación forzosa: ni siquiera está garantizada y no es propiamente una devolución, puesto que las cuantías detraídas se transformarían en aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro en los términos que establezca el legislador, sujetas además al previo cumplimiento de los

objetivos de estabilidad presupuestaria. A su parecer, el carácter meramente hipotético y condicionado de la devolución de las cantidades detraídas a raíz de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 diluye cualquier brizna de proporcionalidad de la compensación que pudiera alegarse para justificar la injerencia retroactiva y se aleja del concepto de expropiación legislativa de derechos.

f) Por todo lo expuesto, la Sala concluye que el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, en su aplicación al personal laboral del sector público, ha podido vulnerar el principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, previsto en el art. 9.3 CE, dado que establece la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, «sin introducir excepción alguna respecto de las cuantías ya devengadas al momento de su entrada en vigor (en nuestro caso, desde el 1 de julio de 2012)». Por parte del Auto se añade que se plantea tal duda de constitucionalidad porque el citado precepto es aplicable al caso y el fallo depende de su validez.

4. Por providencia de 25 de febrero de 2014, el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, deferir el conocimiento de la misma conforme al art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) a la Sala Primera, y dar traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, y al Fiscal General del Estado, para que en el improrrogable plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes (art. 37.3 LOTC). Asimismo se ordenó, de un lado, comunicar esa resolución a la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias a fin de que, de conformidad con el art. 35.3 LOTC, permaneciese suspendido el proceso hasta que este Tribunal resolviese definitivamente la presente cuestión, y de otro lado, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se llevó a efecto en el núm. 55, de 5 de marzo de 2014. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia del Pleno de 25 de febrero de 2014 se concedió un plazo de quince días a partir de la publicación del edicto en el «Boletín Oficial del Estado» para que, de conformidad con lo establecido en el art. 37.2 LOTC, quienes fuesen parte en el procedimiento (recurso de suplicación núm. 2013-2013), pudieran personarse ante este Tribunal.

5. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 7 de marzo de 2014, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó la decisión de la Mesa de que se diera por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, con remisión a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones, y a la asesoría jurídica de la Secretaría General.

Mediante escrito registrado el 12 de marzo de 2014, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa para que se diera por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Por escrito registrado en este Tribunal el 13 de marzo de 2014, el Fiscal General del Estado evacuó el trámite de alegaciones, interesando la declaración de que el art. 2, apartado 2.2, del Real Decreto-ley 20/2012 es contrario al art. 9.3 CE.

Considera el Fiscal que los derechos retributivos de los trabajadores están integrados en la «esfera general de protección de la persona» que contempla este Tribunal como límite a la eficacia de la norma retroactiva: en concreto, se enmarcarían dentro del derecho al trabajo y a la remuneración suficiente que prevé el art. 35.1 CE. En este sentido prosigue diciendo que, si bien no llegan a comprometerse en este caso derechos fundamentales o libertades públicas, sí que se ven concernidos derechos individuales que son expresión directa de la esfera general de protección de la persona. Además, afirma que la idea de sanción resultará robustecida en este caso desde el momento en que se pretende extraer del patrimonio de los ciudadanos, y sin indemnización, un bien o un derecho del que ya dispone.

Llegados a este punto, pasa a analizar si la norma cuestionada contiene un grado de retroactividad permitido por el art. 9.3 CE a la luz de la doctrina constitucional que se

sintetiza. Y llega a la conclusión de que resulta obvia la supresión por la norma de un efecto jurídico ya agotado, en tanto derecho incorporado definitivamente al patrimonio de los trabajadores, a quienes la aplicación retroactiva de la norma obligaría a la devolución de parte de los salarios ya percibidos, pues como afirma la jurisprudencia del Tribunal Supremo, las gratificaciones extraordinarias se devengan día a día. A la vista de la interpretación de la legalidad ordinaria por el máximo órgano jurisdiccional a quien compete dicha función, resulta evidente, a juicio del Fiscal General del Estado, que las pagas extraordinarias se devengan día a día, incorporándose la cuantía de cada jornada al patrimonio del trabajador, y ello con independencia de que su efectiva percepción tenga lugar en el último mes del período (salario devengado pero de percepción diferida). De este modo, sostiene que la privación de la cantidad correspondiente a dicho período supondría la restricción injustificada de un derecho individual, que como tal prohíbe el art. 9.3 CE. Además, entiende que el criterio del Auto de planteamiento tendría el respaldo de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 14 de mayo de 2013 (caso N.K.M. c. Hungría), que declaró la vulneración del art. 1 del protocolo núm. 1 anexo al Convenio, por un acto de privación de la cuantía de una indemnización (cantidad devengada pero no percibida) por cese a una funcionaria, señalándose que «los bienes» en el sentido del citado art. 1 son «bienes existentes» o activos, en los que el solicitante puede tener por lo menos una «expectativa legítima» de que ésta se realizará. Y entiende que en el caso ahora examinado sí existía esa expectativa legítima conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, al tratarse de cantidades de devengo diario.

Prosigue diciendo que, al igual que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal Constitucional no rechaza la posibilidad de una actuación extraordinaria por parte de los poderes públicos para que, en atención a la excepcionalidad de determinadas circunstancias o exigencias del bien común, pueda dotarse de eficacia retroactiva máxima a una normativa privativa de derechos. Sin embargo, tal hipótesis no puede suponer un aval genérico para que con esa excusa el poder público pueda conducirse apartándose de una expresa previsión legal, añadiéndose que el art. 33 CE impide la expropiación de bienes o derechos por causa de utilidad pública o interés social si no se acompaña de un justiprecio. Entiende, en suma, que los compromisos meramente posibilistas contemplados en la norma relativos a genéricas aportaciones a futuros fondos carecen de la mínima concreción para que les alcance el calificativo de justo precio debido. Es más, aquellas intenciones parcialmente reparadoras se refieren a la supresión de las cantidades a devengar a lo largo de todo el semestre y no específicamente al período al que se concreta la cuestión de inconstitucionalidad, en tanto que se centra exclusivamente en el período ya devengado, y en concreto, en el transcurrido durante las fechas comprendidas entre la correspondiente al inicio del cómputo del devengo de la paga extraordinaria y la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 (15 de julio de 2012).

El Fiscal General del Estado concluye sus alegaciones precisando que en el Auto de planteamiento no se cuestiona todo el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 sino sólo su apartado 2.2, ya que es el que resulta aplicable para resolver el pleito sometido al conocimiento de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias (referido en exclusiva a personal laboral y no a personal funcionario o estatutario). Asimismo, en cuanto a los efectos de la hipotética declaración de inconstitucionalidad, se indica que tratándose de un supuesto de retroactividad máxima en relación con derechos ya integrados en el patrimonio de sus titulares, el efecto en caso de una declaración de inconstitucionalidad habría de limitarse al período ya mencionado comprendido entre las fechas del 1 y el 15 de julio de 2012.

7. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 17 de marzo de 2014, el Abogado del Estado se personó en el presente proceso constitucional y formuló las alegaciones que a continuación se sintetizan.

Comienza señalando que aunque el Auto de planteamiento cuestiona la totalidad del extenso art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, sin embargo se refiere en realidad sólo al apartado 2.2 del art. 2, es decir, a la aplicación de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre al personal laboral del sector público. Además, precisa que no se cuestiona

genéricamente la referida supresión, sino que tan sólo se reprocha al legislador el que no haya incluido una disposición transitoria por la cual se hubiera exceptuado de la mencionada supresión la parte proporcional de la paga extraordinaria que se entiende devengada del 1 al 15 de julio, fecha esta última de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012. En definitiva, entiende que lo que se plantea es una inconstitucionalidad por omisión y que la consecuencia que podría derivarse no sería la declaración de inconstitucionalidad del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, sino simplemente la de imponer al legislador, con respeto a su libertad de configuración, el establecimiento de una expresa excepción a la supresión de la paga extraordinaria de Navidad (la correspondiente a la parte proporcional de los días 1 al 15 de julio de 2012).

Precisado lo anterior, el Abogado del Estado pasa a contestar los puntos argumentales del Auto de planteamiento, y comienza negando que nos encontremos ante una «disposición sancionadora no favorable o restrictiva de derechos individuales» en el sentido del art. 9.3 CE. Se indica, en tal sentido, que una norma que aspira a la contención del gasto de personal (como uno de los principales componentes del gasto público) no es ni una norma sancionadora, ni una norma restrictiva de derechos en el sentido constitucional de la expresión. Tampoco el art. 35.1 CE (derecho a una remuneración suficiente) comprendería el derecho al «mantenimiento» de una determinada retribución con independencia de la coyuntura económica, ni permitiría afirmar que una reducción salarial es una norma constitucionalmente restrictiva de derechos en el sentido del art. 9.3 CE.

Subsidiariamente, para el caso de que este Tribunal apreciase que sí nos encontramos ante una disposición «restrictiva de derechos individuales», el Abogado del Estado niega que la norma cuestionada establezca una retroactividad proscrita por el art. 9.3 CE. En este sentido, señala que, de acuerdo con la doctrina constitucional sólo la retroactividad «auténtica o de grado máximo» (que supone la incidencia sobre relaciones consagradas y afecta a situaciones agotadas) está incluida en la prohibición de ese precepto constitucional, no estándolo, por el contrario, la retroactividad «impropia o de grado medio» (que incide en situaciones jurídicas actuales aún no concluidas), pero que puede tener relevancia constitucional desde la perspectiva de la protección de la seguridad jurídica. Pues bien, según el Auto de planteamiento, la cuestión radica en determinar si el derecho a la paga extraordinaria de Navidad, en cantidad proporcional a los días 1 al 15 de julio, «estaba ya consolidado, asumido e integrado en el patrimonio de los trabajadores cuando entró en vigor» el Real Decreto-ley 20/2012, o si, por el contrario, se trataba de una expectativa de derecho o de un derecho futuro o condicionado.

Señala el Abogado del Estado que la propia Sala reconoce en el Auto de planteamiento de la cuestión que la regulación legal de las pagas extraordinarias no ofrece respuesta a esa pregunta, siendo el Tribunal Supremo el que ha hecho referencia a su devengo diario y cobro aplazado en su jurisprudencia. No obstante, a juicio del Abogado del Estado resulta evidente que una determinada interpretación jurisprudencial de un precepto legal no puede erigirse en parámetro de constitucionalidad de otra norma de rango legal, o lo que es lo mismo, no puede pretenderse la inconstitucionalidad de esta última sobre la base del modo en que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha configurado una determinada partida salarial. Al contrario, es la jurisprudencia la que tiene que adaptarse a lo que disponga el legislador. Prosigue diciendo que el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 ha entendido, precisamente, que las gratificaciones extraordinarias se devengan en el momento del pago; concepción ésta, por otro lado, perfectamente conforme con los arts. 26 y 31 de la Ley del estatuto de los trabajadores. Recuerda asimismo la doctrina de este Tribunal Constitucional en relación con los tributos con hecho imponible duradero (y respecto de los que el legislador puede modificar algunos aspectos por medio de disposiciones legales dictadas precisamente durante el período impositivo en el que deben surtir efectos), de los que se ha dicho que se estaría afectando a hechos imposables aún no consumados (STC 176/2011, de 8 de noviembre). Trasladando esa doctrina a la legislación laboral, cabe entender que las gratificaciones extraordinarias se generan en un período determinado, si bien no surten efecto ni se incorporan propiamente al patrimonio del trabajador hasta el momento en que deben abonarse, por lo que el legislador puede

modificarlas durante el período de generación. En suma, entiende el Abogado del Estado que no hay en este caso una eficacia retroactiva, dado que el Real Decreto-ley 20/2012 incide sobre una paga extraordinaria que todavía no se ha percibido.

Seguidamente sostiene el Abogado del Estado que aún en el caso de que se considerase que la norma supone una retroactividad auténtica, concurrirían excepcionales circunstancias de interés público que la justificarían. Recuerda en este sentido que, de conformidad con la doctrina constitucional (STC 173/1996, de 31 de octubre) y con la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia de 26 de abril de 2005), pueden reputarse conformes con la Constitución modificaciones con cualquier grado de retroactividad cuando existieran claras exigencias de «interés general». Aplicando tal doctrina al presente caso, considera que la medida cuestionada encontraría su justificación en un interés público relevante, como lo es el de la necesidad de realizar fuertes ajustes presupuestarios en el marco de una crisis económica sin precedentes, siendo la reducción de las retribuciones prevista en el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 una medida extraordinaria de «contención de gastos de personal» que tiene por finalidad «contribuir a la consecución del inexcusable objetivo de estabilidad presupuestaria derivado del marco constitucional y de la Unión Europea».

En tal sentido, se hace referencia a lo indicado al respecto en el preámbulo y exposición de motivos del Real Decreto-ley 20/2012 y en el debate de convalidación de la norma, así como a los datos ofrecidos en los sucesivos informes anuales del Banco de España de 2008, 2009, 2010 y 2011. También se señala que este Tribunal no se ha mostrado ajeno a la gravedad de la crisis económica que atraviesa la zona euro, habiéndose hecho eco de la profunda crisis presupuestaria en diversas resoluciones (singularmente, entre otros, en el ATC 160/2011, de 22 de noviembre). Teniendo en cuenta todo lo anterior, se afirma que en la senda de consolidación fiscal pactada con los órganos de la Unión Europea, España se ha visto obligada a una fuerte reducción del déficit del 8,9 por 100 del PIB en 2011 al 6,3 por 100 en 2012, lo que ha exigido adoptar importantes medidas de reducción del gasto público. Se recuerda, asimismo, que la estabilidad presupuestaria es un principio constitucional que vincula a todos los poderes públicos.

Así las cosas, el Abogado del Estado afirma que, dada la situación descrita de grave crisis económica, no existe razón para negar la concurrencia de un «interés general» que justifique la medida cuestionada, y asimismo niega que las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos citadas por el Auto de planteamiento puedan servir para avalar la tesis mantenida en el mismo, ya que a diferencia de lo que ocurre en el presente caso, en tales supuestos se alegaron intereses difusos para proceder a la aplicación retroactiva de una medida que no la justificaban desde la perspectiva de la proporcionalidad. Se recuerda que, por el contrario, en el presente caso existía un motivo concreto de interés general —evitar que España tuviera que ser objeto de un rescate financiero por la Unión Europea—, y que en realidad no asistimos a una reducción del sueldo de los empleados públicos, sino a una «congelación» de la paga extra de diciembre con previsión de su satisfacción en ejercicios futuros a través de aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que cubran la contingencia de jubilación. En definitiva, se concluye diciendo que ante el interés público a que se trata de atender, resulta absolutamente proporcionado que únicamente se exija como sacrificio a los particulares el aplazamiento temporal del abono de la parte proporcional de la paga extraordinaria correspondiente a los días 1 a 15 de julio.

Por todo ello, se interesa la desestimación de la cuestión.

8. Por providencia de 28 de mayo de 2015 la Sala Primera acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 88.1 LOTC, dirigir atenta comunicación al Ayuntamiento de Corvera, a fin de que indique si, en atención a lo previsto en la disposición adicional duodécima de la Ley 36/2014, de presupuestos generales del Estado para el año 2015, o por cualquier otra circunstancia, ha satisfecho al personal laboral de ese Ayuntamiento alguna cantidad en concepto de recuperación de la parte proporcional de la paga extraordinaria, de la paga adicional de complemento específico o de las pagas adicionales equivalentes, todas ellas correspondientes al mes de diciembre de 2012; especificando, en

su caso, el número de días de la citada paga a los que corresponden las cuantías abonadas.

9. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 12 de junio de 2015, el Alcalde de Corvera comunicó que, según informe de la interventora accidental, en la nómina correspondiente al mes de abril de 2015 se abonó al personal laboral 22 de los 44 días reconocidos en la disposición adicional duodécima de la Ley 36/2014, en concepto de recuperación de la paga extraordinaria de diciembre de 2012.

10. Por acuerdo del Pleno de fecha 26 de octubre de 2015, el Presidente del Tribunal Constitucional y de conformidad con lo dispuesto en el ejercicio de las competencias del art. 15 de la Ley Orgánica 6/2007, y con base en el Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 20 de enero de 2005 asume la Ponencia el Sr. Presidente de la presente cuestión de inconstitucionalidad en sustitución del Magistrado Excmo. Sr. don Luis Ignacio Ortega Álvarez, por fallecimiento del mismo.

11. Por providencia de 29 de octubre de 2015 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 2 de noviembre de 2015.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, precepto que, en lo que aquí importa, dispone para el personal del sector público definido en el art. 22.1 de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para 2012, la supresión de la paga extraordinaria (o equivalente) del mes de diciembre de 2012. En síntesis, la Sala entiende que el art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, en su aplicación al personal laboral del sector público, puede vulnerar el principio constitucional de interdicción de la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE), al no contemplar excepción alguna respecto de las cuantías ya devengadas al momento de la entrada en vigor del citado Real Decreto-ley (esto es, y según el Auto de planteamiento, desde el 1 al 14 de julio de 2012).

En los términos en que han sido recogidos en los antecedentes de esta Sentencia, el Fiscal General del Estado coincide con el juicio de inconstitucionalidad formulado por el Auto de planteamiento de la cuestión, por lo que interesa la estimación de la misma, mientras que el Abogado del Estado solicita su desestimación.

2. Con carácter previo al análisis de la cuestión planteada conviene realizar una serie de precisiones para acotar debidamente el objeto de la misma y el alcance de nuestro enjuiciamiento.

a) Así, en primer lugar, resulta obligado advertir que, si bien la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias plantea la cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012 en su integridad, lo cierto es que de los razonamientos que se contienen en el Auto de planteamiento se infiere sin dificultad que no se cuestiona todo el precepto sino sólo «en su aplicación al personal laboral del sector público» (como se precisa expresamente en la parte dispositiva del Auto). Ello resulta coherente con el juicio de aplicabilidad y relevancia, pues la cuestión de inconstitucionalidad trae causa de un proceso de conflicto colectivo promovido con motivo de la supresión, por aplicación de las previsiones contenidas en el Real Decreto-ley 20/2012, de la paga o gratificación extraordinaria de diciembre de 2012 al personal laboral del Ayuntamiento de Corvera. De este modo, en los términos en que ha sido planteada, la presente cuestión de inconstitucionalidad debe entenderse referida al apartado 1 del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, que establece la reducción de retribuciones en 2012 para todo el personal del sector público definido en el art. 22.1 de la Ley 2/2012, de presupuestos generales del Estado para 2012, como consecuencia de la supresión de la paga o gratificación extraordinaria de diciembre de 2012,

y al apartado 2.2 del art. 2 del Real Decreto-ley 20/2012, que se refiere específicamente a la supresión de la paga o gratificación extraordinaria de diciembre de 2012 o equivalente al personal laboral del sector público.

b) Por otra parte debe tenerse en cuenta que no se cuestiona por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Asturias la medida de supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 en sí misma considerada, sino sólo en cuanto su aplicación haya podido suponer la infracción del principio de irretroactividad establecido en el 9.3 CE, al no contemplar excepción alguna respecto de las cuantías que se entienden ya devengadas de dicha paga extra al momento de entrar en vigor el Real Decreto-ley 20/2012 (el 15 de julio de 2012, conforme a su disposición final decimoquinta): en concreto, en el Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad se afirma que «[e]n el caso examinado, al ser la paga extra de diciembre de 2012 de devengo semestral a partir del 1 de julio, por disponerlo así el Convenio colectivo de aplicación, a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 ya se había devengado y generado el derecho a la parte proporcional a catorce días de trabajo». Así pues, a esta concreta duda de constitucionalidad deberá ceñirse nuestro enjuiciamiento.

3. La disposición adicional duodécima de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2015, bajo el epígrafe «Recuperación de la paga extraordinaria y adicional del mes de diciembre de 2012», establece, en su apartado 1, que cada Administración Pública, en su ámbito, podrá aprobar el abono de cantidades en concepto de recuperación de los importes efectivamente dejados de percibir como consecuencia de la supresión de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 por aplicación del Real Decreto-ley 20/2012, siendo esas cantidades equivalentes a la parte proporcional correspondiente a los primeros 44 días de la paga extraordinaria suprimida.

Como consta en los antecedentes de esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en el art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional la Sala Primera de este Tribunal dirigió comunicación al Ayuntamiento de Corvera a fin de que indicara si, en atención a lo dispuesto en la disposición adicional duodécima de la Ley 36/2014, de presupuestos generales del Estado para el año 2015, o por cualquier otra circunstancia, ha satisfecho al personal laboral de ese Ayuntamiento alguna cantidad en concepto de recuperación de la parte proporcional de la paga extraordinaria, de la paga adicional de complemento específico o de las pagas adicionales equivalentes, todas ellas correspondientes al mes de diciembre de 2012; especificando, en su caso, el número de días de la citada paga a los que corresponden las cuantías abonadas. En contestación a dicha comunicación, mediante escrito del Alcalde de Corvera remitido a este Tribunal se ha hecho constar que, según informe de la interventora accidental, el referido Ayuntamiento ha abonado al personal laboral en la nómina correspondiente a abril de 2015 veintidós de los cuarenta y cuatro días reconocidos en la disposición adicional duodécima de la Ley 36/2014, en concepto de recuperación de la paga extraordinaria de diciembre de 2012.

Como consecuencia del abono de las cantidades señaladas al personal laboral del Ayuntamiento de Corvera, debemos remitirnos en esta resolución a lo dicho en nuestra STC 83/2015, de 30 de abril, sobre la posible pérdida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, y en concreto, como hicimos en su fundamento jurídico 3, también ahora hemos de poner de relieve la innegable incidencia que la medida contenida en la disposición adicional duodécima de la Ley 36/2014, de presupuestos generales del Estado para 2015, tiene sobre la subsistencia del presente proceso constitucional.

Al respecto hemos de partir de que en el conflicto colectivo del que trae causa esta cuestión de inconstitucionalidad se discute el derecho del personal laboral del Ayuntamiento de Corvera a percibir la parte que se entiende devengada de la paga extra de diciembre de 2012. En dicho contexto, la pretensión traída ante este Tribunal, necesariamente relacionada con la que se discute en el proceso a quo, se vincula a las cuantías de la citada paga extra que se consideran devengadas y dejadas de percibir por dicho personal a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012 y que el Auto de planteamiento concreta en las correspondientes a catorce días. Por ello, planteada así la cuestión, es obligado concluir que la recuperación por esos trabajadores de la parte proporcional

correspondiente a veintidós días de la paga extra de diciembre de 2012 —según ha comunicado el citado Ayuntamiento— conduce a que, igual que hemos afirmado en la STC 184/2015, de 10 de septiembre, FJ 3, también aquí hayamos de declarar que «desde la lógica argumental del órgano promotor de la cuestión, el objeto de la presente cuestión ha desaparecido teniendo en cuenta los términos en los que la duda se plantea y la diferencia entre el procedimiento que está en el origen de la presente cuestión y el proceso constitucional a través del que se ventila la misma (en el mismo sentido, STC 222/2012, de 27 de noviembre, FJ 4)».

En consecuencia, el referido abono por parte del Ayuntamiento de Corvera en concepto de recuperación de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 determina la extinción de la presente cuestión de inconstitucionalidad, pues, «aun cuando el enjuiciamiento constitucional de la norma cuestionada sigue siendo posible y esta plantea un problema constitucional de interés, ya no se trataría de un juicio de constitucionalidad en concreto, al que se refiere el art. 163 CE, sino en abstracto, sin efectos para el caso, lo que resulta improcedente en toda cuestión de inconstitucionalidad» (por todas, STC 6/2010, FJ 3; y en el mismo sentido AATC 340/2003, de 21 de octubre, FJ único, y 75/2004, de 9 de marzo, FJ único).

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Declarar la extinción de la presente cuestión de inconstitucionalidad por desaparición sobrevinida de su objeto.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dos de noviembre de dos mil quince.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.